Das Recht der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen in Preußen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg
vorgelegt von

Joseph Bohnenkamp
Referendar
aus Münster (Westfalen).

Marburg 1929.

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen KG., Ohlau i. Schl.

Als Dissertation von der
Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am 25. November 1929.

Berichterstatter:
Prof. Dr. Dr. h. c. Felix Genzmer.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literaturverzeichnis VII

Ausführung

A. Einleitung. Die Aufsichtsbeschwerde gegen polizeiliche Strafverfügungen 1

B. Ausführung des Themas:

Erster Hauptteil: Das Recht der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen 3

I. Die Gesichtspunkte, unter denen das Recht der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen entwickelt wird 3

II. Die Stellung der Praxis des Straffestsetzungsverfahrens und ihre Entwicklung 4

III. Der Stand der Literatur 7

1. Die Verneinung des Rechts der Aufsichtsbehörde . . 7

2. Die Bejahung des Rechts der Aufsichtsbehörde . . . 9

3. Sonstige Ansichten bez. des Rechts der Aufsichtsbehörde 11

IV. Eigene Behandlung 12

1. Der materielle Gehalt der polizeilichen Strafverfügung . 13

a) Die durch polizeiliche Strafverfügung festgesetzte Strafe eine kriminelle Strafe 13

b) Strafzweck der durch polizeiliche Strafverfügung festgesetzten Strafe und der durch Urteil des ordentlichen Richters festgesetzten stimmen überein 16

2. Die polizeiliche Strafverfügung ergeht formell als Verwaltungsakt 17

a) Die polizeiliche Strafverfügung kein „Urteil“ . . 17

b) Der eine polizeiliche Strafverfügung erlassende Polizeiverwalter kein „Richter“ 20

aa) weder nach den Reichsjustizgesetzen . . . 20

bb) noch kraft Landesrechts 23

c) Die Polizeibehörde erläßt die Strafverfügung nicht als unabhängiges Organ, sondern in ihrer allgemeinen Stellung als Verwaltungsbehörde. Das folgt

aa) aus dem Zweck des polizeilichen Straffestsetzungsverfahrens 24

bb) aus der geschichtlichen Entwicklung des polizeilichen Straffestsetzungsverfahrens 25

3. Ergebnis der eigenen Behandlung: Bejahung des Rechts der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen 28

Zweiter Hauptteil: Die Rechte der Aufsichtsbehörde im besonderen 28

1. Das sog. Eintrittsrecht des Vorgesetzten 29

2. Das Anweisungsrecht 31

C. Ergebnis der Arbeit 31

Literatur-Verzeichnis.

A. Lehrbücher und Kommentare.

von Arnstedt: Das Preußische Polizeirecht, I. Bd. 1905.

Bennecke-Beling: Lehrbuch des Deutschen Strafprozeßrechts, 1900.

Binding: Grundriß des Deutschen Strafprozeßrechts, 5. Auflage 1904.

Binding: Die Normen und ihre Uebertretung, 2. Auflage 1916.

von Brauchitsch: Die preußischen Verwaltungsgesetze, Kommentar, herausgegeben von Drews und Lassar, 23. Auflage 1925.

Dalcke: Strafrecht und Strafprozeß, 1928.

Dohna, Graf zu, Alexander: Das Strafprozeßrecht, 2. Auflage, Berlin 1925.

Dohna, Graf zu, Alexander: Das Strafverfahren, Berlin, 1913.

Drews: Preußisches Polizeirecht [Allgemeiner Teil], 1927.

Enneccerus, Kipp und Wolff: Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, I 1, 22. — 24. Auflage 1924.

Feisenberger: Strafprozeßordnung und Gerichtsverfassungsgesetz, 1926.

Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 6. und 7. Auflage 1922.

Förstemann, Theodor: Prinzipien des Preußischen Polizeirechts, Berlin, 1869.

Frank, Reinhard: Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 17. Auflage, Tübingen 1926.

Friedrichs: Allgemeiner Teil des Rechts, 1927.

Friedrichs: Das Polizeigesetz, 1911.

Gerland, Heinrich: Der Deutsche Strafprozeß, Bln. 1927.

Hatschek: Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts, herausgegeben von Kurtzig, 1927.

von Hippel: Handbuch der Polizeiverwaltung, 2. Auflage, Berlin 1910.

Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche, 24. Auflage 1927.

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, in Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften, Abteilung Rechtswissenschaft, herausgegeben von Kohlrausch und Kaskel, 1928.
Kohlrausch, Eduard: Strafprozeßordnung und Gerichtsverfassungsgesetz, 20. Auflage, Berlin 1925.
Loening: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1884.
Loewe-Rosenberg: Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich, Kommentar, 17. Auflage 1927.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage 1924.
Merkl, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927.
Meyer, Georg: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, 1913.
Mohn, Ludwig: Preußisches Verwaltungsrecht, 1918.
Plank, Julius Wilh.: Systematische Darstellung des Deutschen Strafverfahrens auf Grund der neueren Prozeßordnungen seit 1848, Göttingen 1857.
Voitus, C. A.: Kommentar zur Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich und den dieselbe ergänzenden Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes, Berlin 1877.
Voitus, C. A.: Kontroversen betr. die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Berlin 1881.
Weinberger, Hugo und Walitschek, Anton: Polizeirecht, sein Wesen, seine Grundlagen und seine gesetzliche Erfassung, Wien 1927.
Wolf: Gesetzgebung über das Polizeiverordnungsrecht in Preussen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung und Literatur, 1910.

B. Abhandlungen und Einzelschriften.

Bachem, Karl: Polizeivergehen, Polizeistrafen und Polizeistrafverfahren; im Staatslexikon, herausgegeben von Julius Bachem, Freiburg 1903, 4. Bd. S. 570 ff.
Bölling: Umfang und Grenzen der landrätlichen Polizei- und Polizeiaufsichtsgewalt, Staats- und Selbstverwaltung, Zeitschrift für Staats- und Kommunalverwaltungen und -beamte, 8. Jahrgang 1927, S. 229 ff.
Dohna, Graf zu, Alexander: Beziehungen und Begrenzungen von Strafrecht und Verwaltungsrecht; im Verwaltungsarchiv Bd. 30 S. 233 ff.

Fischer, Hans Albrecht: Fiktionen und Bilder in der Rechtswissenschaft; im Archiv für die zivilistische Praxis Bd. 117 S. 143 ff.
Frank, Reinhard: Studien zum Polizeistrafrecht, Giessen 1897.
Friedel: Die polizeiliche Strafverfügung, 1905.
Friedländer: Der amtsrichterliche Strafbefehl, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. 18 S. 495 ff, 667 ff.
Friedrichs: Gefahr, Preuß. Verw. Bl. Bd. 42 S. 51 ff.
Genzmer, Stephan: Die Polizei; Berlin 1905.
Gerland, Otto: Ueber die Einheit der Polizeiverwaltung in Preußen; im Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 17 S. 230 ff.
Gerland, Otto: Der Erlaß polizeilicher Strafverfügungen, Pr. Verw. Bl. Bd. 22 S. 521 ff.
Gerland, Otto: Die polizeiliche Strafverfügung und das darauf folgende Verfahren; in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. 13 S. 224 ff.
von Gneist: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg; Berlin 1869.
von Gneist: Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart im Vergleich mit den deutschen Verwaltungssystemen, Bd. I.
Goldschmidt, James: Das Verwaltungstrafrecht, 1902.
Grüllich: Rechtliche Natur und Wirkung der polizeilichen Strafverfügung, Sächsisches Archiv für Rechtspflege Bd. 7 [1912] S. 507 ff.
Grüllich: Zum Zwecke des polizeilichen Straffestsetzungsverfahrens, Sächs. Archiv für Rechtspflege Bd. 7 S. 265 ff.
Hofacker, Wilhelm: Ueber die Grenzabscheidung zwischen Strafrechtsprechung und Verwaltung; Stuttgart 1914.
Hofacker, Wilhelm: Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung, 1926.
Hofacker, Wilhelm: Die Staatsverwaltung und die Strafrechts reform 1919.
Jellinek, Walter: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung, 1913.
Köhne, Max: Grundzüge des Verwaltungspolizeirechts, Berlin 1906.
Kormann: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, 1910.
Levis: Zur Theorie des Strafverfügungsverfahrens, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft Bd. 19 S. 319 ff.
Mannheim: Strafrecht und Verwaltungsbehörden mit Rücksicht auf die bevorstehende Strafrechtsreform, Preuß. Verw. Bl. Bd. 42 S. 522 ff.

Rosin: Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preußen; im Verw. Archiv Bd. 3 S. 249 ff.

Rosin: „Polizeiliche Strafverfügungen," v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Auflage Tübingen 1914, III. Bd. S. 123 ff.

Rosin: Polizeiverordnungsrecht, 2. Auflage 1895.

Rotering: Polizeiübertretungen und Polizeiverordnungsrecht, Bln. 1888.

Scheurlen: Ueber die rechtliche Stellung der Polizeibehörden bei Erlassung polizeilicher Strafverfügungen; im Amtsblatt des württembergischen Ministeriums des Innern, Jahrgang 1899, S. 92 ff.

Stein, Friedrich: Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, 1912.

Stephan, Otto: „Polizeil. Strafverfügungen," Politisches Handwörterbuch, herausgegeben von Herre und Jagow, 1923 S. 754 f.

Stier — Somlo, Fritz: „Polizeiliche Strafverfügungen," im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Stier — Somlo und Alexander Elster, 1927, IV. Bd. S. 527 ff.

Thoma: Der Polizeibefehl im Badischen Rechte, 1906.

Wolzendorf, Kurt: Der Polizeigedanke des modernen Staats, 1918.

Zeller, Heinrich: Ueber die Beziehungen zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht; in der Festgabe für Emil Zürcher, Bern 1920.

C. Dissertationen.

Fischer, Artur: Reichsrecht und Landesrecht im Strafverfügungsverfahren, Diss. Münster 1920.

Kannenberg, Karl: Polizeiverordnung, polizeiliche Strafverfügung, Polizeiverfügung; Diss. Greifswald 1914.

Meyer — Eschenberg, Walter: Die polizeilichen Strafverfügungen nach der Reichsstrafprozeßordnung; Diss. Würzburg 1924.

Murmann, Joseph: Polizeiverordnung, Polizeiverfügung, polizeiliche Strafverfügung; Diss. Greifswald 1913.

Strauß, Wilhelm: Die polizeiliche Strafverfügung; Diss. Heidelberg 1905.

D. Gesetzesmaterialien, Rechtsprechung.

I. Gesetzesmaterialien:

Hahn: Die gesamten Materialien zu den Reichsjustizgesetzen, III. Band: Materialien zu der Strafprozeßordnung, 1. Abteilung.

Protokoll der Verfassungskommission 17. Juni bis 26. Juli 1848.

Protokoll: der Justizkommission des Deutschen Reichstages betr. die Beratung der Strafprozeßordung und des Einführungsgesetzes, Berlin 1876.

Protokolle der Justizkommission des Reichstages betr. die Beratung des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Einführungsgesetzes, Berlin 1876.

II. Rechtsprechung:

O. V. G. Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, herausgegeben von Mitgliedern des Gerichtshofes.

R. G. Str. Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen. herausgegeben von Mitgliedern des Gerichtshofes und der Reichsanwaltschaft.

Reger, Anton: Entscheidungen der Gerichts- und Verwaltungsbehörden auf dem Gebiete des Verwaltungs- und Polizeistrafrechts, München.

E. Ministerielle Erlasse.

1. Reglement, die Ausführung des Gesetzes vom 14. V. 1852 über die vorläufige Straffestsetzung wegen Uebertretungen betreffend, vom 30. September 1852;
   Min. Bl. f. d. innere Verwaltung, Jahrg. 1852, S. 259 ff.
2. Cirkular an sämtliche Königl. Regierungen und abschriftlich an das Königl. Polizeipräsidium hierselbst, das Verfahren bei der vorläufigen Straffestsetzung wegen Uebertretungen betreffend, vom 15. September 1879;
   Min. Bl. f. d. in. Verw., Jahrg. 1879 S. 261 f.
3. Anweisung vom 8. Juni 1883 zur Ausführung des Gesetzes vom 23. IV. 1883, betr. den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Uebertretungen;
   Min. Bl. f. d. innere Verw., Jahrg. 1883, S. 152 ff.
4. Verfügung des Ministers des Innern und des Justizministers betr. die Verfolgung bei geringfügigen Vergehen, vom 29. V. 1924;
   Min. Bl. f. d. innere Verwaltung, Jahrg. 1924 S. 258.

5. Cirkular an sämtliche Königl. Oberpräsidenten und an den Königl. Regierungspräsidenten in Sigmaringen vom 5. IX. 1892, betreffend die Berechtigung der Polizeibehörden auf Herabminderung von ihnen festgesetzter Strafen;
   Min. Bl. f. d. innere Verw. Jahrg. 1892 S. 345 ff.
6. Verfügung vom 7. III. 1894, betr. die Befugnis der Aufsichtsbehörden zur Abänderung oder Zurücknahme von Straffestsetzungen.
   Min. Bl. f. d. innere Verw., Jahrg. 1894 S. 43.
7. Verfügung des Ministers des Innern vom 28. XII. 1928, betr. den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen und die Erteilung von polizeilichen Verwarnungen;
   Min. Bl. f. d. innere Verw., Jahrgang 1929 S. 19 ff.

A. Einleitung.

Die Aufsichtsbeschwerde gegen polizeiliche Strafverfügungen.

Es ist jedem unbenommen, durch Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde gegen Anordnungen von Verwaltungsbehörden Stellung zu nehmen. Dies ist ein Grundsatz, der sich durch das ganze Verwaltungsrecht zieht. Zwar besteht kein „Recht" auf Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde. Ein solches ist nirgendwo gesetzlich festgelegt. Die Zulässigkeit der Aufsichtsbeschwerde folgt lediglich aus dem Zwecke, den sie verfolgt Sie will nichts anderes, als die Aufsichtsbehörde anregen, gegenüber einem angeblich ungerechtfertigten Verwaltungsakt der ihr untergeordneten Instanz einzugreifen. Dieses Recht des Eingriffs in die Tätigkeit der untergeordneten Behörde ergibt sich einmal aus der straffen Organisation der Verwaltung, außerdem ist es in § 50 Abs. 3 des Landesverwaltungsgesetzes und, soweit es sich insbesondere um die Polizeiverwaltung handelt, in § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. III. 1850 ausdrücklich anerkannt.

Grundsätzlich ist gegen jeden Akt einer Verwaltungsbehörde die Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde möglich. Auch der Erlaß einer polizeilichen Strafverfügung bildet keine Ausnahme. Denn auch die polizeiliche Strafverfügung erscheint als ein Akt einer Verwaltungsbehörde, die sich in den Rahmen der Behördenorganisation der Polizeiverwaltung einreiht.

Insbesondere ist auch durch § 11 Abs. 1 Satz 2 der Ausführungsanweisung vom 8. Juni 1883 zum preußischen Gesetz betreffend den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Uebertretungen vom 23. IV. 1883 die Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde gegen polizeiliche Strafverfügungen nicht ausgeschlossen. Dort heißt es zwar: „Die Beschwerde bei der vorgesetzten Behörde ist ausgeschlossen." Man könnte geneigt sein, dieser Bestimmung den Sinn zu unterstellen, daß die vorgesetzte Behörde von der Mitwirkung bei der Festsetzung einer

Polizeistrafe ausgeschlossen sein soll. Letztere Ansicht wird auch vertreten,[1] und zwar von dem Gesichtspunkt aus, daß die Festsetzung einer öffentlichen Strafe grundsätzlich einem unabhängigen Organ zustehe und der Polizeiverwalter durch den Erlaß von Strafverfügungen dieselbe Tätigkeit ausübe. Demgemäß sagt Friedel ausdrücklich, daß regelmäßig Beschwerden gegen polizeiliche Strafverfügungen unter Hinweis auf § 11 Abs. I Satz 2 der Ausführungs-Anweisung zurückzuweisen seien. Jedoch, der Sinn des § 11 Abs. I Satz 2 läßt sich nicht so fassen. § 11 Abs. I Satz 2 will nur die Beschwerde als Rechtsbehelf — also die sogenannte förmliche Beschwerde im Gegensatz zu der Aufsichtsbeschwerde — ausschließen. Das ergibt sich einmal aus der Vorgeschichte dieser Bestimmung. Reichsgesetzlich (§ 413 Abs. III St.P.O.) ist neben dem Antrage auf gerichtliche Entscheidung auch die Beschwerde an die höhere Behörde als Rechtsbehelf zugelassen. Während einige deutsche Länder von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht haben, und die Beschwerde im Verwaltungswege als Rechtsbehelf eingeführt haben, hat Preußen von der Einführung dieses Rechtsbehelf Abstand genommen. Zwar war auch in Preußen in dem Entwurf zu dem Gesetze vom 23. IV. 1883 die Beschwerde als Rechtsbehelf vorgesehen. Sie ist jedoch, weil die aus einer strengen Beweiserhebung sich ergebende gerichtliche Entscheidung besser geeignet ist, zweifelhafte Fälle klarzustellen, und weil man widersprechende Entscheidungen einer Verwaltungsinstanz und eines Gerichts vermeiden wollte, in das Gesetz vom 23. IV. 1883 nicht aufgenommen. Nur das will § 11 Abs. I Satz 2 ausdrücklich betonen. An einen Ausschluß der Aufsichtsbeschwerde war dabei nicht gedacht. Auch aus § 23 derselben Ausführungsanweisung ergibt sich das klar. In dieser Bestimmung ist die Pflicht der Aufsichtsbehörde ausgesprochen, die örtlichen Polizeibehörden bei der Handhabung der Befugnis zur Straffestsetzung zu beaufsichtigen.

Der Zweck der Aufsichtsbeschwerde besteht, wie erwähnt, darin, der vorgesetzten Behörde von einer angeblich ungerechtfertigten Amtshandlung der untergeordneten Behörde Mitteilung zu machen, um sie zu einer Stellungnahme zu dieser angeblich ungerechtfertigten Amtshandlung anzuregen. Ob die Aufsichtsbehörde eine solche Beschwerde beachtet oder nicht, ist ihre Sache. Eine Pflicht, die eingereichte Beschwerde zu beachten,

1) Vergl. Bölling unter B 2, ferner Friedel, a.a.O. S. 67.

ist für die Aufsichtsbehörde nicht begründet. Für den Fall, daß die Aufsichtsbehörde eine solche Beschwerde beachten will, fragt es sich jedoch, ob sie berechtigt ist, gegenüber Strafverfügungen der ihr unterstellten Polizeibehörde Aufsichtsmittel anzuwenden.

B. Ausführung des Themas:

Erster Hauptteil:
Das Recht der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen.

Die Entscheidung der Frage, ob die Aufsichtsbehörde, sei es im Wege der Anweisung oder des sog. Selbsteintritts, in das Straffestsetzungsverfahren der ihr unterstellten Behörde einzugreifen berechtigt ist, ist in der Literatur Gegenstand heftigen Streites. Auch die Praxis des Straffestsetzungsverfahrens ist gegenüber dieser Frage schwankend gewesen. Ihr ist, da sie eine Unsicherheit über diese überaus wichtige Frage nicht ertragen konnte, durch ministerielle Erlasse und Verfügungen eine einheitliche Anschauung auferlegt worden. Die wissenschaftliche Erörterung dieser Frage ist jedoch dadurch weder abgeschlossen noch aufgehalten.

I. Die Gesichtspunkte, unter denen das Recht der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen entwickelt wird.

Bevor auf die Anschauungen im einzelnen eingegangen wird, ist es angebracht, vorerst die Gesichtspunkte zu zeichnen, unter denen diese Frage im allgemeinen behandelt zu werden pflegt. Man geht zumeist davon aus, daß die Aufsicht über die Tätigkeit der Ortspolizeibehörde sich naturgemäß nur auf die rein polizeiliche Tätigkeit zu erstrecken habe. Gegenüber dieser rein polizeilichen Tätigkeit bedeutet aber der Erlaß einer polizeilichen Strafverfügung die Festsetzung einer öffentlichen Strafe und damit eine Erfüllung des staatlichen Strafanspruchs. Es handelt sich hierbei also um eine Tätigkeit, die mit der einer reinen Polizeiverwaltung nichts zu tun hat. Die Stellung der

Literatur zu der aufgeworfenen Frage leidet daher stark unter dem Bestreben, die Tätigkeit der Polizeibehörde bei Erlaß einer polizeilichen Strafverfügung nicht nach verwaltungsrechtlichen, sondern nach solchen Grundsätzen zu beurteilen, die für die Rechtsprechung in Strafsachen im Gerichtsverfassungsgesetz und in der Strafprozeßordnung aufgestellt sind. Die polizeiliche Strafverfügung müsse danach die Bedeutung eines strafprozessualen Urteils haben. Und da als Grundsatz für jede Rechtsprechung die Unabhängigkeit des Richters (vergl. § 1 G.V.G. und art. 102 R.V.) gilt, so neigt man — zum Teil vielleicht unbewußt — zu der Annahme, daß auch der Polizeiverwalter bei der Festsetzung seiner Entscheidung nicht dem Einfluß einer übergeordneten Instanz preisgegeben sein dürfe. So treten also insbesondere drei Gesichtspunkte hervor: einmal die rechtliche Kennzeichnung der polizeilichen Strafverfügung selbst, sodann die Art der Tätigkeit der Polizei bei Erlaß von polizeilichen Strafverfügungen, endlich die sich daraus ergebende Stellung der untergeordneten Polizeibehörde im Straffestsetzungsverfahren. Aus diesen Gesichtspunkten heraus wird dann das Recht der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen beurteilt. Auf diese Gesichtspunkte wird daher die folgende Untersuchung besonders Rücksicht nehmen.

II. Die Stellung der Praxis des Straffestsetzungsverfahrens und ihre Entwicklung.

Die Ausführungsanweisung vom 8. VI. 1883 zu dem preußischen Gesetz betreffend den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Uebertretungen vom 23. IV. 1883 brachte Aufschluß weder über die Stellung der Polizeibehörden und der ihnen übergeordneten Behörden gegenüber polizeilichen Strafverfügungen, noch über die rechtliche Natur der polizeilichen Strafverfügung. § 23 dieser Anweisung spricht nur von einer allgemeinen Ueberwachungspflicht der Aufsichtsbehörden, von dem Recht der Aufsichtsbehörden gegenüber einer erlassenen polizeilichen Strafverfügung schweigt er. Daher traten in der Folgezeit verschiedene Fragen von praktischer Bedeutung hervor, die vor allem darin ihren Ursprung hatten, daß man die polizeiliche Strafverfügung wegen der Aehnlichkeit mit einem Urteilsspruch als quasirichterliche Entscheidung ansah. Denn eine Folge letzterer Auffassung mußte es sein, daß die einmal

erlassene polizeiliche Strafverfügung von der sie erlassenden Polizeibehörde nicht mehr geändert werden konnte, sodann daß die Polizeibehörden beim Erlaß von Strafverfügungen nicht dem Einfluß der ihnen übergeordneten Behörden preisgegeben sein durften.

Am deutlichsten trat dies zunächst in den Vordergrund, als man sich klar darüber werden mußte, ob die Polizeibehörden sich das Recht nehmen durften, die von ihnen erlassenen Strafverfügungen nachträglich herabzumindern.[1] Nahm man an, daß man es bei der polizeilichen Strafverfügung mit einem „Urteil" zu tun hatte, mußte man zu einer Verneinung kommen, da ein Urteil das Verfahren für die urteilende Instanz endgültig zum Abschluß bringt. Der preußische Innenminister suchte diese Frage dadurch zu klären, daß er das unten erwähnte Cirkular erließ und hierin sämtliche Oberpräsidenten ersuchte festzustellen, ob und inwiefern die Polizeibehörden das Recht nachträglicher Herabminderung der Strafverfügungen für sich in Anspruch nähmen, ferner sich über diese Rechtsfrage gutachtlich zu äußern. Während die Mehrzahl der Oberpräsidenten sich dahin gutachtlich äußerte, daß eine Herabminderung gestattet sein müßte, betrachtete ein Teil der Gutachter jedoch die nachträgliche Herabminderung als unzulässig. Die Bejahung dieser Frage war jedoch sowohl mit rechtlichen Gründen sowie mit Zweckmäßigkeitsgründen unschwer zu belegen. Denn einmal gestattet § 414 Abs. I St.P.O. den Polizeibehörden, die von ihnen erlassenen Strafverfügungen zurückzunehmen; gegenüber der Zurücknahme ist die Herabminderung aber nur ein minus, sodaß die geringere Befugnis von der größeren umschlossen wird. Sodann lassen das Interesse des eigenen Ansehens der Polizei, da sie durch eine gerichtliche Aufhebung der Strafverfügung eine Schlappe erleiden würde, und das Interesse des Beschuldigten, da die Gerichtskosten eine zu erreichende Strafminderung übersteigen würden, eine Herabminderung in geeigneten Fällen zweckmäßig erscheinen. Um jedoch allen rechtlichen Schwierigkeiten bei der Lösung dieser Frage aus dem Wege zu gehen, ordnete der Minister an, daß die alte schwerere Strafverfügung gemäß § 414 Abs. I St.P.O. zurückzunehmen und durch eine neue mindere zu ersetzen sei.

1) Vergl. hierzu und zum folgenden das Cirkular des pr. Ministers des Innern an sämtliche Königliche Oberpräsidenten usw. vom 5. IX. 1892, betr. die Berechtigung der Polizeibehörden auf Herabminderung von ihnen festgesetzter Strafen.

Die gleiche Unsicherheit über die rechtliche Qualifizierung der polizeilichen Strafverfügung veranlaßte den Minister, auch über die Frage, bis zu welchem Zeitpunkte die Zurücknahme oder Herabminderung der Strafverfügung statthaft sei, Richtlinien zu erteilen. Hierbei tritt offen zutage, wie unsicher man in dieser Zeit noch der polizeilichen Strafverfügung gegenüberstand. Es sei erwähnt, daß der Minister die Polizeibehörden anwies, mehr als bisher die Gerichte zur Stellungnahme zu zwingen, um Klarheit über diese Frage herbeizuführen.

Kurz nach Erledigung dieser Streitfragen erhebt sich Streit darüber, ob die Aufsichtsbehörden gegenüber den ihnen unterstellten Polizeibehörden bei Erlaß von Strafverfügungen eingreifen dürfen. Diese Frage wird in der ministeriellen Verfügung vom 7. III. 1894[2] behandelt und dahin beantwortet, daß „die Landräte kraft der ihnen nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen (§ 77 der Kreisordnung für die östlichen Provinzen vom 13. XII. 1872/19. III. 1881, § 50 L.V.G.) zustehenden Befugnisse für berechtigt zu erachten" seien, „die von den nachgeordneten Polizeibehörden erlassenen Strafverfügungen zwar nicht selbst zu mildern oder aufzuheben, jedoch diese Behörden unter Umständen zur Milderung oder zur Zurücknahme von Straffestsetzungen anzuweisen, solange solche noch nicht rechtskräftig und außerdem noch nicht mit dem Antrage auf gerichtliche Entscheidung angefochten worden sind." Indem der Minister den Landräten diese Befugnis zuspricht, will er jedoch gleichzeitig von ihnen „den Grundsatz, daß es sich nur dann rechtfertigen läßt, von Aufsichtswegen in den anderweitig geordneten Gang des Verfahrens einzugreifen, wenn besonders dringende Verhältnisse das notwendig machen, streng beobachtet" wissen. Auch hieraus geht hervor, daß die Praxis den Grundsatz der Wahrung der sachlichen Zuständigkeit der Polizeibehörde bei Erlaß von Strafverfügungen auf das strengste beachtet, und nicht so leicht wie sonst in der Verwaltung auch in minder dringenden Fällen das Ermessen der Aufsichtsbehörde der untergeordneten Behörde aufdrückt.

Im übrigen tut der Minister in dem Cirkular von 1892 seine Ansicht über die rechtliche Qualifizierung der polizeilichen Strafverfügung dahin kund, die Strafverfügungen verlören „dadurch, daß sie ihrem Inhalte nach als vorläufige Strafurteile

2) betr. die Befugnis der Aufsichtsbehörden zur Aenderung oder Zurücknahme von Straffestsetzungen.

angesehen werden könnten, nicht den Charakter als Verfügungen von Verwaltungsbehörden". Diese Ansicht ist in der Folgezeit für die Praxis maßgebend geblieben. Das beweist auch der neueste Runderlaß des Ministers des Innern vom 28. XII. 1928,[3] in welchem der Minister den örtlichen Polizeiverwaltern allgemeine Richtlinien für den Erlaß von Strafverfügungen erteilt.

Abschließend sei betont, daß in der Praxis des Straffestsetzungsverfahrens die Frage nach der rechtlichen Natur der polizeilichen Strafverfügung und der Stellung der Aufsichtsbehörden im Straffestsetzungsverfahren ungefähr zwei Jahrzehnte hindurch geschwankt hat, bis sich im Verwaltungswege durch die angezogenen Erlasse und Verfügungen eine feste Anschauung gebildet hat.

III. Der Stand der Literatur.

Die wissenschaftliche Erörterung dieser Fragen ging weiter. Zumeist sind nur Ansichten vertreten, die einer besonderen Begründung entbehren. Um die in der Literatur vertretenen Anschauungen systematisch zu erfassen, soll zunächst auf diejenigen Schriftsteller eingegangen werden, die den Aufsichtsbehörden jegliches Eingriffsrecht in das Straffestsetzungsverfahren der ihnen unterstellten Behörden versagen; sodann zu den gegenteiligen Ansichten, die den Aufsichtsbehörden die ihnen auch sonst zustehenden Rechte gegenüber Verwaltungsakten der untergeordneten Behörden zubilligen. Endlich seien auch diejenigen Schriftsteller erwähnt, die, ohne sich mit der Frage, ob die Aufsichtsbehörden in das Straffestsetzungsverfahren der untergeordneten Behörden einzugreifen berechtigt sind, näher zu befassen, eine rechtliche Kennzeichnung der polizeilichen Strafverfügung und der diese erlassenden Polizeibehörden vornehmen.

1. Die Verneinung des Rechts der Aufsichtsbehörde.

In der Abhandlung „Zur Theorie des Strafverfügungsverfahrens" nimmt Levis[1] unter anderem auch zu der Frage Stel-

3) betr. den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen und die Erteilung von polizeilichen Verwarnungen, Min.Bl.In.Verw. 1929 S. 19 ff.

1) Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Bd. 19 S. 319 ff.; insbesondere S. 337 f.

lung, welche Rechte den Aufsichtsbehörden gegenüber den ihnen unterstellten Polizeibehörden beim Erlaß polizeilicher Strafverfügungen einzuräumen seien. Er geht dabei von der Erwägung aus, daß die Rechtsprechung nach dem staatsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung, der auch in § 13 G.V.G. seine Anerkennung gefunden habe, einem unabhängigen Richter obliege. Dadurch daß den Polizeibehörden gestattet sei, Uebertretungen zu ahnden [gemäß § 6 Abs. 2 Ziff. 3 E.G. St.P.O. und § 413 Abs. I St.P.O.], sei ihnen ein Teil der ordentlichen Strafrechtspflege übertragen. Daher übe die Polizei beim Erlaß von Strafverfügungen „keine Verwaltungs-, sondern Jurisdiktionsbefugnisse" aus. Dieser Tätigkeit müsse auch ihre rechtliche Stellung entsprechen. Diese kennzeichnet Levis dahin, daß auf die eine Strafverfügung erlassende Polizeibehörde dieselben Normen angewendet werden müßten, welche auch für den rechtsprechenden Richter maßgebend seien. „Vorschriften der vorgesetzten Behörden haben hier keine weitergehende Wirkungskraft, als sie solche den Gerichten gegenüber besäßen." Ferner seien Weisungen dieser Behörden, welche den Polizeiverwalter hinsichtlich polizeilicher Strafverfügungen „irgendwie zu binden beabsichtigten, als unzulässig anzusehen."

Wie Levis, so betont auch neuerdings Bölling,[2] daß die Polizeibehörden beim Erlaß polizeilicher Strafverfügungen „in Betätigung eines richterlich gearteten Ermessens, die sich bis zur Herbeiführung eines rechtskräftigen materiellen Erkenntnisses steigern" könne, handeln. Aus dieser rechtsprechenden Tätigkeit der Polizei heraus entwickelt er den Grundsatz, daß die Polizeibehörden in dieser Eigenschaft „von Aufsichtswegen unbehelligt" zu lassen seien. In allen Fällen, in denen es sich darum handelt, die ursprünglich festgesetzte Strafe zu mildern oder die Strafverfügung zurückzunehmen, entziehe sich der „Befugnis der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, den Polizeiverwalter in dieser Richtung mit Anweisungen zu versehen." In all diesen Fällen müsse es dem eigenen Ermessen des Polizeiverwalters selbst überlassen bleiben, ob er die von ihm erlassene Strafverfügung zurücknehmen oder die Strafe mildern wolle.

Freilich nicht mit dieser Deutlichkeit, jedoch grundsätzlich mit vorstehenden Anschauungen übereinstimmend, führt

2) „Staats- und Selbstverwaltung", Zeitschrift für Staats- und Kommunalverwaltungen und -beamte, 8. Jahrgang 1927 S. 231.

auch Strauß aus,[3] der Polizeiverwalter sei beim Erlaß von Strafverfügungen ein Organ der Strafrechtspflege. Daher müsse der Polizeiverwalter in dieser Tätigkeit auch als unabhängiger Richter im Sinne des Strafrechts angesehen werden. Denn es komme nicht darauf an, ob ein Beamter „den Namen eines Richters" führt. Vielmehr sei jeder als Richter anzusehen, der von der Gesetzgebung mit richterlichen Funktionen belehnt sei. Und mit richterlichen Funktionen sei der Polizeiverwalter, soweit es sich um den Erlaß von Strafverfügungen handle, belehnt, da er das Strafgesetz im einzelnen Falle anzuwenden, zu Strafe zu verurteilen habe.

Gleiche Anschauungen finden wir bei Rosin.[4] Auch er stellt die Polizeibehörden im Straffestsetzungsverfahren „dem Strafrichter völlig gleich." Um den Charakter des Straffestsetzungsverfahrens möglichst klar herauszustellen, bringt er eine Gegenüberstellung der verschiedenartigen Tätigkeit der Polizei, und zwar auf dem Gebiete der reinen Polizeiverwaltung, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung. Danach vereinigt die Polizei Tätigkeiten in sich, die nach der grundsätzlichen Gewaltenteilung im Staate drei verschiedenen Organen zustehen müßten. Durch den Erlaß einer Polizeiverordnung fungiere die Polizei als Gesetzgeber, bei Erlaß einfacher polizeilicher Verfügungen trete sie als Verwaltungsbehörde hervor, während sie in polizeilichen Strafverfügungen „urteile," also „als Richter fungiere." So sondert Rosin die richterliche Tätigkeit von dem übrigen Tätigkeitskreise der Polizei und erblickt in ihr eine reine „Rechtsprechung in Strafsachen." Auf diese Tätigkeit der Polizeibehörden will er auch ebendieselben Normen angewendet wissen, die „sonst für die Rechtsprechung in Strafsachen maßgebend" seien. Aehnlichen Gedankengängen wie vorstehend aufgeführten folgen auch Otto Gerland,[5] Förstemann[6] und Murmann.[7]

2. Die Bejahung des Rechts der Aufsichtsbehörde.

Gegenüber diesen Anschauungen, die hauptsächlich aus der Natur des Straffestsetzungsverfahren als eines Rechtsprechungs-

3) Die polizeiliche Strafverfügung, Diss. S. 11 ff.
4) Polizeiverordnungsrecht, S. 283, ferner S. 103, Anm. 1.
5) a.a.O. im Preuß.Verw.Bl. Bd. 22 S. 525.
6) a.a.O. S. 198.
7) Polizeiverordnung, Polizeiverfügung, polizeiliche Strafverfügung, Diss. S. 88.

verfahrens eine unabhängige Stellung des Polizeiverwalters bei Erlaß von Strafverfügungen folgern, finden sich in der Literatur auch gegenteilige Ansichten, die sowohl die polizeiliche Strafverfügung selbst wie die Stellung des Polizeiverwalters bei Erlaß der Strafverfügung nach rein verwaltungsrechtlichen Grundsätzen beurteilen. Sie sehen die polizeiliche Strafverfügung nicht als ein „richterliches Urteil" an, sondern halten sie für einen Verwaltungsakt. Deshalb wird auch dem Polizeiverwalter die unabhängige Stellung eines Richters versagt.

So spricht Stier-Somlo[8] von der polizeilichen Strafverfügung als einem „Verwaltungsakt, gegen den die Aufsichtsbeschwerde gesetzlich zulässig bleibt."

Auch Grüllich[9] betont, daß die polizeiliche Strafverfügung „keine richterliche Handlung und folglich auch kein richterliches Urteil sei." Daher gälten für sie allgemeine landesrechtliche Bestimmungen, welche für Verwaltungsakte der Behörden in betracht kommen.

Ausführlicher beschäftigt sich Hofacker[10] mit dieser Frage. Nach seiner Ansicht sind die hier in betracht kommenden Strafsachen den Verwaltungsbehörden „zur Behandlung als Verwaltungssachen" überwiesen. Die Verwaltungsbehörden führten daher die Strafsachen als eigene Geschäfte. Hierbei von einer „eigentlich strafrichterlichen Tätigkeit" der Verwaltungsbehörden zu sprechen, sei abwegig. Da es sich also bei dem Straffestsetzungsverfahren um ein „reines Verwaltungsverfahren" handle, müsse man folgern, daß die Strafverfügung kein Urteil, sondern eine bloße Verwaltungsmaßregel sei und daher den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens, insbesondere „der Beeinflußbarkeit und Abänderung im Aufsichtswege in den verwaltungsrechtlichen Grenzen" unterliege.

Dieselbe Ansicht vertritt de lege lata Scheurlen,[11] während er den Polizeibehörden bis zum Inkrafttreten der Reichsjustizgesetze und der württembergischen Polizei — Strafnovelle vom 12. VIII. 1879, soweit die württembergischen Verhältnisse in betracht kommen, eine dem Richter gleichartige unabhängige Stellung zusprach. Seines Erachtens bildet jetzt das Straffest-

8) in dem Artikel „Polizeiliche Strafverfügungen" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, S. 527.
9) Sächs. Arch. f. Rechtspflege, Bd. 7 S. 501.
10) Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform, S. 84, 162, 370 ff.
11) Vergl. den Aufsatz im Amtsblatt des Königl. Württemb. Min. d. Innern, 29. Jahrgang S. 92 ff.

setzungsverfahren im Gegensatz zu dem gerichtlichen Verfahren ein reines Verwaltungsverfahren, sodaß man entsprechend der Verwaltungsorganisation auch bei dem Erlaß polizeilicher Strafverfügungen eine unbeschränkte Gehorsamspflicht der Polizeibehörden gegenüber den übergeordneten Behörden annehmen müsse.

Endlich sind noch einige Schriftsteller zu nennen, die, ohne allerdings eine genaue Begründung ihrer Anschauung zu geben, die Aufsichtbefugnisse der übergeordneten Instanzen schlechthin bejahen. So spricht Mohn[12] von einer „strafrechtlichen Entscheidung im Verwaltungswege," um die Aufsichtsbefugnisse der vorgesetzten Behörde zu rechtfertigen. Auch Graf zu Dohna[13] bezeichnet den Erlaß einer polizeilichen Strafverfügung als einen Verwaltungsakt. Ferner nehmen v. Hippel, Meyer — Eschenberg, Wolf und v. Arnstedt[14] ohne jegliche Begründung die Aufsichtsbefugnisse der vorgesetzten Behörde an, indem sie sich einfach auf die in der Praxis des Straffestsetzungsverfahrens infolge des Ministerialerlasses vom 7. III. 1894 herrschenden Anschauung beziehen.

3. Sonstige Ansichten bezüglich des Rechts der Aufsichtsbehörde.

Während sich bei den vorstehend aufgeführten Schriftstellern eine klare Stellungnahme zu dem Recht der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen findet, stößt man vielfach auch in der Literatur auf zweifelhafte Bezeichnungen. Häufig sieht man die Ausdrucksweise, die polizeiliche Strafverfügung sei ein „Urteil", das in Rechtskraft erwachsen könne. So bezeichnet das Reichsgericht die polizeiliche Strafverfügung als „bedingtes Urteil";[15] der unanfechtbaren Strafverfügung legt es die Bedeutung eines rechtskräftigen Urteils bei.[16] Fleiner[17] nennt die polizeilichen Strafverfügungen „richterliche Urteile" aus der Erwägung heraus, daß die Strafverfügungen wie Urteile der Strafgerichte auf Sühne abzielen.

12) Preuß. Verw.-Recht, S. 111.
13) Das Strafverfahren, S. 17.
14) v. Hippel, Handbuch der Polizeiverwaltung, S. 131, Anm. 6, zu Kap. 26. Meyer-Eschenberg, Die polizeilichen Strafverfügungen nach der Reichsstrafprozeßordnung, Diss. § 9. Wolf, Gesetzgebung über das Polizeiverordnungsrecht in Preußen S. 39. v. Arnstedt, Preuß. Pol.-Recht, Bd. 1, S. 597.
15) R.G.Str. 28/141.
16) R.G.Str. 36/314.
17) Institutionen, S. 205.

Stein[18] spricht von der Straffestsetzung als einer strafrichterlichen Tätigkeit". Nach Loening[19] stellt die polizeiliche Strafverfügung ein „vorläufiges Urteil" dar. Man könnte geneigt sein, aus dieser Ausdrucksweise auch einen Rückschluß zu ziehen auf die Stellung der Behörden, welche diese „strafrichterliche Tätigkeit" ausüben und diese „Urteile" erlassen. Denn es ist ein Grundsatz, der in art. 102 R.V. und § 1 G.V.G. deutlich ausgesprochen ist, daß die Befugnis, Urteile zu fällen, nur von unabhängigen Organen ausgeübt wird. Wenn also die Straffestsetzungen als „richterliche Urteile" anzusehen sind, warum sollte dann nicht auch die Stellung der Polizeibehörde bei Erlaß dieser Urteile gleich der eines Richters zu beurteilen sein? Jedoch läßt sich ein solcher Rückschluß trotz der klaren Terminologie nicht rechtfertigen. Hofacker tut zwar diesen Rückschluß bezüglich der Anschauungen von Stein und Fleiner, um sie gleich darauf als abwegig zu bekämpfen.[20] Wie unsicher jedoch ein solcher Rückschluß ist, zeigt z. B. die Abhandlung über die polizeiliche Strafverfügung bei Hatschek.[21] Dort ist die polizeiliche Strafverfügung als richterliches „Strafurteil" bezeichnet, während andererseits aber auch das Anweisungsrecht der Aufsichtsbehörde bejaht wird. Daher kann man nur annehmen, daß es sich bei all diesen Bezeichnungen nur um Umschreibungen handelt, die von einer genauen rechtlichen Kennzeichnung weit entfernt sind.

IV. Eigene Behandlung.

Nachdem vorstehend die in der Literatur und Praxis herrschenden Anschauungen zu diesem Problem festgestellt sind, soll im folgenden versucht werden, aus dem Wirrwarr der Meinungen eine klare Lösung zu finden. Diese ist meines Erachtens nur möglich, wenn man den materiellen Gehalt der polizeilichen Strafverfügung von dem formellen Verfahren scharf sondert. Diese Sonderung scheint auch schon deswegen geboten, weil, wie die geschichtliche Entwickelung des Straffestsetzungsverfahrens zeigen wird, nicht begriffliche, sondern ausschließlich Zweckmäßigkeitserwägungen zwangsläufig dazu geführt haben, das polizeiliche Straffestsetzungsverfahren in der heutigen Form zu gestalten.

18) Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, S. 45.
19) Verwaltungsrecht, S. 788.
20) Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform, S. 271.
21) Lehrbuch § 24 III S. 163 ff.

1. Der materielle Gehalt der polizeilichen Strafverfügung.

Inhaltlich ist die polizeiliche Strafverfügung eine Entscheidung, die einen Akt der Strafrechtsprechung enthält. In zwei grundsätzlichen Erörterungen läßt sich hierfür der Nachweis bringen.

a.

Die polizeiliche Strafverfügung wird erlassen wegen Uebertretungen (§ 413 Abs. I St.P.O., § 1 des pr. Ges. von 1883). Die Uebertretungen bilden strafbare Handlungen im Sinne des Strafgesetzbuchs. Die für sie festgesetzten Strafen tragen kriminellen Charakter. Das ist, soweit es sich um die in der Literatur des Strafrechts sich findenden Lehrmeinungen handelt, anerkannt und unstreitig.[1] In der Literatur des Verwaltungsrechts ist jedoch eine Reihe von Schriftstellern vertreten, die nachzuweisen versuchen, daß es sich bei den Uebertretungen, insbesondere bei denen der Polizeiverordnungen, den sog. Polizeiübertretungen, nicht um kriminelle Strafen handelt, sondern daß diese Polizeiübertretungen strafbare Handlungen eigener Art darstellen. Es ergibt sich so eine Gegenüberstellung von kriminellem Unrecht und sog. Polizeiunrecht. Hierauf hingewiesen hat bereits v. Gneist,[2] indem er dartut, daß auf dem Polizeirichteramt die Aufrechterhaltung der polizeilichen Ordnung im täglichen Handel und Wandel beruhe, daß die Mehrzahl der polizeilichen Strafverfügungen nicht zur Sühne eines Rechtsbruchs diene, sondern zur Aufrechterhaltung der polizeilichen Ordnung erlassen würde. Ihm folgt Otto Gerland,[3] indem er die Ansicht v. Gneist's wörtlich übernimmt. Ferner schließt sich Bachem[4] dieser Auffassung an. Die Uebertretungen im Sinne des Strafgesetzbuchs will er von den Verbrechen und Vergehen begrifflich getrennt wissen. Denn jene seien nicht, wie die Verbrechen und Vergehen, wegen ihrer inneren sittlichen Verwerflichkeit mit Strafe bedroht, sondern sie seien nur im Interesse der öffentlichen Ordnung verboten, im Interesse einer all-

1) Vergl. Frank, Studien zum Polizeistrafrecht, S. 20. Binding, Normen S. 1204 N. 35, Graf zu Dohna, a.a.O. im Verw.Arch. Bd. 30 S. 237 und die bei diesen Schriftstellern zu findenden weiteren Angaben.

2) Verwaltung, Justiz, Rechtsweg § 33, S. 344; ferner: Das englische Verw.-Recht der Gegenwart im Vergleich mit den deutschen Verwaltungssystemen, Bd. I, S. 267 Anm. 1.

3) Die pol. Strafverfügung u. das darauf folegnde Verfahren, a.a.O. S. 231. Ferner Verw.-Arch. Bd. 4 S. 207.

4) Polizeivergehen, Polizeistrafen und Polizeistrafverfahren, a.a.O. S. 570 ff.

gemeinen Sicherheit, Zweckmäßigkeit, Bequemlichkeit und Nützlichkeit. Während Bachem jedoch aus grundsätzlichen Erwägungen, da zur Festsetzung einer öffentlichen Strafe nur richterliche Behörden berufen werden sollten, die Unterscheidung zwischen Kriminal- und Polizeigerichtsbarkeit verwirft, hat diese Anschauung, vor allem in der neueren Literatur, zu dem Verlangen geführt, die von der Polizei zu verhängenden Strafen auch formell von den kriminellen Strafen zu trennen und damit ein eigenes Verwaltungsstrafrecht zu begründen. Diese Forderung wurde zunächst von Goldschmidt aufgestellt in seiner Abhandlung „Das Verwaltungsstrafrecht". Hierin führt er aus, daß das Verwaltungsstrafrecht, insbesondere das Polizeistrafrecht, seinem innersten Wesen nach nicht Strafrecht, sondern Verwaltungsrecht darstelle, wofür Verwaltungsinstanzen als zuständig zu erachten seien. Neuerdings haben diese Anschauungen ihren eifrigsten Verfechter in Hofacker gefunden.[5] Auch er geht von der Erwägung aus, daß Polizei- und Kriminalstrafen grundverschieden seien. Bezüglich der Grenzabscheidung zwischen Justiz und Verwaltung betrachtet er als Rechtsprechung einfach die Tätigkeit der ordentlichen Gerichte und der diesen angegliederten Behörden, während er im Gegensatz dazu die Verwaltung als die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden bezeichnet.[6] So versteht es sich, daß er die Verfolgung und Ahndung von Uebertretungen unter den Tätigkeitsbereich der Verwaltung bringt und in dem polizeilichen Straffestsetzungsverfahren auch formell den Unterschied zwischen Polizeistrafe und Kriminalstrafe de lega lata ausgedrückt sieht. Nur insofern der Möglichkeit nach die Uebertretung zur Aburteilung vor den ordentlichen Richter kommen kann, räumt er ein, daß die Uebertretung unter den Begriff der strafbaren Handlung im Sinne des Strafgesetzbuchs gebracht werden kann. Demgemäß betrachtet er auch den als Rechtsbehelf gegen die polizeilichen Strafverfügungen gegebenen Antrag auf gerichtliche Entscheidung als „Mangel", während man sich sonst allgemein darin einig ist, daß er als Wohltat gegenüber der durch eine Polizeibehörde festgesetzten öffentlichen Strafe anzusehen ist. Es ist beachtlich, daß parallel zu diesen Bestrebungen auch in Oesterreich das Verlangen, den Unterschied zwischen Kriminalstrafe

5) Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform; Ueber die Grenzabscheidung zwischen Strafrechtsprechung und Verwaltung; Neugestaltung der öffentlichen Verwaltung.

6) Staatsverwaltung und Strafrechtsreform, S. 2.

und Polizeistrafe zu ziehen, eifrig verfochten wird, wobei sich auch dieselben Grundsätze und Gedanken zeigen wie in der deutschen Literatur.[7]

Es mag zugegeben werden, daß die Unterscheidung zwischen kriminellem Unrecht und polizeilichem Unrecht theoretisch durchaus möglich ist. Auch praktisch würde sich eine solche Scheidung sehr wohl durchführen lassen, was schon die Zustände vor 1848 beweisen. De lege ferenda sei nur darauf hingewiesen, daß man wohl nicht ohne Grund die damals (vor 1848 bestehende) Scheidung zwischen Polizeigerichtsbarkeit und Kriminalgerichtsbarkeit aufgehoben hat. De lege lata unterliegt es jedoch keinem Zweifel, daß die Scheidung zwischen kriminellem Unrecht und polizeilichem Unrecht nicht durchgeführt ist. Daß das Strafgesetzbuch auch die Polizeiübertretungen als kriminelles Unrecht behandelt, geht einmal schon daraus hervor, daß, falls die polizeiliche Strafverfügung von dem Beschuldigten nicht anerkannt wird, die in betracht kommende Uebertretung von dem ordentlichen Richter abgeurteilt wird. Eine besondere, landesgesetzliche Anerkennung der Polizeiübertretung als eines kriminellen Unrechts liegt auch darin, daß die förmliche Beschwerde als Rechtsbehelf gegen die polizeiliche Strafverfügung, trotzdem sie reichsgesetzlich (gemäß § 413 Abs. III St.P.O.) geduldet ist, ausdrücklich von der Landesgesetzgebung nicht zugelassen ist (§ 11 der Ausführungs-Anweisung zu dem Gesetz vom 23. IV. 1883). Denn daraus geht hervor, daß man für die Aburteilung auch der Polizeiübertretungen als kriminell strafbarer Handlungen den ordentlichen Richter als berufen erachtete. Sodann sagt auch § 1 St.G.B. deutlich, daß sämtliche Uebertretungen als strafbare Handlungen im Sinne des Strafgesetzbuchs anerkannt werden. Danach handelt es sich also auch bei den in den Tatbeständen der Uebertretungen angedrohten Strafen de lege lata um echte Kriminalstrafen, sodaß die polizeilichen Strafverfügungen, die solche Strafen festsetzen, inhaltlich einen Akt der Strafrechtsprechung darstellen.

---

7) Siehe Weinberger-Walitschek, Polizeirecht S. 33. In diesem Zusammenhange sei auf die Abhandlung von Zeller: „Ueber die Beziehungen zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht", in der Festgabe für Emil Zürcher, S. 109 ff., hingewiesen. Vergl. ferner: Graf zu Dohna, Beziehungen und Begrenzungen a.a.O. S. 237 ff.; Mannheim, Strafrecht und Verwaltungsbehörden mit Rücksicht auf die bestehende Strafrechtsreform, in Preuß. Verw.-Bl. Bd. 42 S. 522 ff.

b.

Man hat ferner den Versuch gemacht, auch unter dem Gesichtspunkt des Strafzwecks die Polizeistrafe von der kriminellen Strafe zu unterscheiden. Man hat behauptet, daß, während die eigentliche (kriminelle) Strafe als Sühne für ein Unrecht angedroht sei, die dem Polizeiunrecht folgende Strafe nicht von dem Gedanken der Sühne, sondern von dem des polizeilichen Zwanges getragen werde.[8] Man faßt hierbei den polizeilichen „Zwang" zwar nicht in dem Sinne der sog. Exekutivstrafe auf (um eine noch bevorstehende besonders bestimmte Handlung zu erzwingen), sondern erklärt den Charakter der Strafe folgendermaßen: Die in Polizei-Verordnungen geschaffenen Uebertretungen bezwecken lediglich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, da sämtliche Polizeiverordnungen sich auf § 10 II 17 A.L.R. stützen müssen. Daher solle durch die in diesen Polizeiverordnungen angedrohten Strafen der einzelne nur angehalten werden, sich „polizeimäßig" zu führen, und in diesem Sinne wird ein (repressiver) Zwang auf den einzelnen ausgeübt. Diese Kennzeichnung der Polizeistrafe kann jedoch, worauf auch Frank schon hinweist, nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich hierbei um ebendenselben Strafzweck handelt, den auch das Strafgesetzbuch mit den Strafdrohungen verfolgt. Denn dieser in die Polizeistrafe hineingelegte repressive Zwang bedeutet nichts anderes als eine Abschreckung von dem mißbilligten Unrecht. Und diese Wirkung der Abschreckung wohnt jeder Strafdrohung inne. Sogar fast ausschließlich tritt diese abschreckende Wirkung hervor bei den sog. Gefährdungsdelikten, zu denen die Polizeiübertretungen gehören. Gefährdungsdelikte sind aber nicht n u r die in den Polizeiverordnungen festgesetzten Uebertretungen; auch das Strafgesetzbuch hat Gefährdungsdelikte sogar zu Verbrechen und Vergehen gemacht (z. B. §§ 139, 322, 324, 318 St.G.B.). So gut wie bei den Polizeiübertretungen könnte man auch bei diesen letzteren Delikten sagen, sie sollten nur einen repressiven Zwang auslösen, ohne kriminelle Strafen anzudrohen. Die Wirkung der Abschreckung ist nun das Wesentlichste in einer jeden Strafdrohung überhaupt. Danach tragen die durch die Polizeiübertretungen angedrohten Strafen denselben Charakter wie jede andere öffentliche Strafe auch.

8) Siehe hierzu F r a n k, Studien zum Polizeistrafrechte, S. 10.

2. Die polizeiliche Strafverfügung ergeht formell als Verwaltungsakt.

Während also die polizeilichen Strafverfügungen sich inhaltlich mit einer Materie der Rechtsprechung befassen, haben sie jedoch nach der formellen Seite hin mit einem Akt der Strafrechtsprechung nichts gemein. Denn die polizeiliche Strafverfügung ergeht in Form eines Verwaltungsaktes. Auf diesen können strafprozessuale Vorschriften oder Grundsätze keine Anwendung finden, sondern er ist nach verwaltungsrechtlichen Grundsätzen zu behandeln.

Zunächst läßt sich aus dem Strafprozeßrecht selbst herleiten, daß strafprozessuale Bezeichnungen für die polizeiliche Strafverfügung nicht zu gebrauchen sind.

a.

Die fast durch die ganze Literatur sich hinziehende Anschauung, die polizeiliche Strafverfügung sei ein „Urteil," wenigstens ein „bedingtes" oder ein „vorläufiges,"[9] ist unrichtig. Denn einmal spricht man von einem Urteil nur dann, wenn es auf Grund einer vorausgegangenen mündlichen Hauptverhandlung erlassen ist. Bei dieser mündlichen Verhandlung ist auch der Angeklagte selbst zu der Anklage zu hören. Dies ist ein Grundsatz des Strafprozeßrechts der sich aus § 260 St.P.O. in Verbindung mit § 230 St.P.O. klar ergibt. Daß das Strafprozeßrecht in den §§ 232 und 233 zwei Ausnahmebestimmungen geschaffen hat, ist für diese Grundregel ohne Bedeutung. Denn einmal läßt § 233 St.P.O. den Grundsatz, daß der Angeklagte selbst zu der Anklage zu hören sei, unberührt; auch er schreibt dies sogar ausdrücklich vor. Ferner läßt auch § 232 das Recht des Angeklagten auf mündliches Gehör unberührt. Im polizeilichen Straffestsetzungsverfahren ist jedoch weder ein Recht des Beschuldigten auf Gehör noch ein mündliches Verfahren überhaupt gegeben; vielmehr ergeht regelmäßig die polizeiliche Strafverfügung, ohne daß dem Beschuldigten die Möglichkeit geboten wird, zu der Beschuldigung Stellung zu nehmen. Ein wesentliches Merkmal des Urteils besteht sodann darin, daß es das Verfahren für die urteilende Instanz endgültig zum Abschluß bringt [§ 260 St.P.O.]. Das tut jedoch die polizeiliche Strafverfügung nicht. Einmal bleibt die eine polizeiliche Straf-

9) Vergl. die Ausführungen unter B III 1) und 3).

verfügung erlassende Behörde befugt, ihre Strafverfügung zurückzunehmen [§ 414 Abs. II —] St.P.O.; sie kann ferner eine erlassene Strafverfügung abändern und sogar nach Gutdünken eine neue Strafverfügung erlassen.

Weiter wird die polizeiliche Strafverfügung von der Strafprozeßordnung so wenig respektiert, daß sie einfach kraft Gesetzes außer Kraft tritt, wenn der Beschuldigte auf gerichtliche Entscheidung anträgt. Sie wird zu einer Anklageschrift herabgesetzt [§ 416 Abs. I St.P.O.], was bei einem Urteil niemals möglich sein könnte.

Es ist ferner auf die Regelung des Strafbefehlsverfahrens gemäß §§ 407 ff. St.P.O. hinzuweisen. Der Strafbefehl erlangt nach § 410 St.P.O. nach unbenutztem Ablauf der Widerspruchsfrist die „Wirkung eines Urteils." Daraus daß dem richterlichen Strafbefehl diese Wirkung ausdrücklich beigelegt ist, ersieht man, daß grundsätzlich schon der Strafbefehl, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, mit einem Urteil nicht identisch ist. Nun ist im Gegensatz zu § 410 St.P.O. auch der unanfechtbaren polizeilichen Strafverfügung die Wirkung eines Urteils nicht beigelegt worden, sodaß auch aus diesem Grunde die Bezeichnung der polizeilichen Strafverfügung als eines Urteils verfehlt ist.

Auch die Frage nach der materiellen Rechtskraft der polizeilichen Strafverfügung zeigt, daß man es hier mit einem „Urteil" nicht zu tun hat. Die Bedeutung der materiellen Rechtskraft besteht in dem Verbot einer nochmaligen Anklage wegen derselben Tat. Gekennzeichnet wird dieses Verbot durch den Satz: ne bis in idem. Es war lange streitig, ob die polizeiliche Strafverfügung überhaupt einer materiellen Rechtskraft fähig sei.[10] Heute sind Literatur und Rechtsprechung darin einig, daß die polizeiliche Strafverfügung, sofern sich die ihr zugrunde liegende strafbare Handlung ausschließlich als eine Uebertretung darstellt, den staatlichen Strafanspruch tilgt und eine neue Anklage wegen derselben Uebertretung unzulässig ist.[11] Das ist auch ausgedrückt in § 10 des preuß. Gesetzes

10) Siehe H. Gerland, Der deutsche Strafprozeß, § 116 S. 467; ferner Rosin, „Polizeiliche Strafverfügungen" a.a.O. S. 127.

11) Außer den unter 10) zitierten: Meyer-Eschenberg, Die pol. Strafverfügungen nach der Reichsstrafprozeßordnung, Diss. § 3; Graf zu Dohna: Das Strafverfahren, S. 264; W. Jellinek: Verwaltungsrecht, S. 337; Feisenberger: Kommentar, Anm. 4 zu § 413 St.P.O.; Grüllich: Rechtliche Natur usw., a.a.O. S. 508 f. R. G. Str., Urteil v. 19. II. 1901, abgedruckt bei Reger a.a.O. XXI. Band, Jahrgang 1901, S. 445.

betr. den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Uebertretungen von 1883, wonach „wegen derselben Handlung eine fernere Anschuldigung nicht stattfindet, es sei denn, daß die Handlung keine Uebertretung, sondern ein Vergehen oder Verbrechen" darstellt. Es besteht zwar Streit darüber, ob § 10 ds. Gs. gültig ist, da hierdurch kraft Landesgesetzes der polizeilichen Strafverfügung für das Gebiet der Uebertretung die klagekonsumierende Kraft beigelegt ist, während es Sache der Reichsgesetzgebung ist, die für die Strafgesetzgebung ausschließlich kompetent ist, hierüber Bestimmungen zu treffen. Dohna[12] versagt ihm die formelle Anerkennung aus diesem Grunde. Das Reichsgericht dagegen erkennt ihn an[13] und beruft sich sogar auf ihn, um den Verbrauch des staatlichen Strafanspruchs zu begründen. Es erkennt ihn deswegen an, weil er nur eine Folge der Vorschriften des Einführungsgesetzes zur Strafprozeßordnung darstelle, die der Landesgesetzgebung den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen gestatten. Die Ansicht Dohnas scheint mir richtig zu sein, da der Landesgesetzgebung mit der Befugnis, Strafverfügungen zu erlassen, nicht auch das Recht übertragen ist, über den ihr gar nicht zustehenden staatlichen Strafanspruch Bestimmungen zu treffen. Jedoch ist dieser Streit für die hier zu behandelnde Frage nicht so sehr von Bedeutung, da auch ohne die Bestimmung des § 10 des preuß. Gesetzes von 1883 feststehen würde, daß die unanfechtbare polizeiliche Strafverfügung, sofern sie sich ausschließlich mit einer Tat befaßt, die sich für das polizeiliche Straffestsetzungsverfahren eignete, den Strafanspruch des Staates verbraucht. Das ergibt sich aus dem Reichsrecht selbst. Denn die Uebertragung der Befugnis, eine öffentliche Strafe durch Strafverfügung zu verhängen, enthält notwendig auch die Anerkennung dieser Strafe und damit den Verbrauch des Strafanspruchs.

Von materieller Rechtskraft kann man bei der unanfechtbaren polizeilichen Strafverfügung also nur insoweit sprechen, als die Uebertretung, wegen deren die Strafe festgesetzt ist, sich nicht als eine schwerere Straftat darstellt. Hierin unterscheidet sich die materielle Rechtskraft der unanfechtbaren polizeilichen Strafverfügung von der eines Strafurteils. Ist durch rechtskräftiges Strafurteil des ordentlichen Richters eine Straftat abgeurteilt, so ist damit, auch wenn sich dieselbe Tat später

12) Dohna, a.a.O. zu 11).
13) R.G.Str., vergl. die zu 11) angegebene Entscheidung.

als schwerere qualifiziert, der staatliche Strafanspruch erloschen. In krasser Weise stellt W. Jellinek[14] die Auswirkung der materiellen Rechtskraft einer im ordentlichen Verfahren abgeurteilten Uebertretung der durch polizeiliche Strafverfügung erledigten gegenüber. Er bildet das Beispiel, daß das Gericht freispricht von der Anklage, eine Leiche unbefugt beerdigt zu haben [§ 367 Ziff. 1 St.G.B.]. Nach Rechtskraft dieses Urteils ist eine neue Anklage des Inhalts, der Täter habe nicht eine Leiche, sondern einen lebenden Menschen begraben und ihn dadurch ermordet, unmöglich. Denn derselbe Tatbestand lag dem freisprechenden rechtskräftigen Urteil zur Aburteilung zugrunde. Anders ist es jedoch bei der polizeilichen Strafverfügung, da diese nur dann einer neuen Anklage im Wege steht, wenn die Tat, so wie sie sich ereignete, dem polizeilichen Straffestsetzungsverfahren unterworfen war. Man sieht, daß auch von diesem Gesichtspunkt aus es ganz und gar unzutreffend ist, die polizeiliche Strafverfügung als „Urteil" zu bezeichnen und der unanfechtbaren polizeilichen Strafverfügung schlechthin die Bedeutung eines „rechtskräftigen Urteils" beizulegen.

b.

Ebensowenig wie die polizeiliche Strafverfügung ein „Urteil" ist, kommt dem Polizeiverwalter, der diese Strafverfügung erläßt, die Stellung eines „Richters" zu.[15] Das ergibt sich zunächst mit aller Deutlichkeit aus den Bestimmungen der Reichsjustizgesetze [Gerichtsverfassungsgesetz, Strafprozeßordnung und der Einführungsgesetze hierzu].

aa.

Die Reichsjustizgesetze haben den Polizeibehörden bei Erlaß von Strafverfügungen die Stellung eines richterlichen Organs ausdrücklich nirgends beigelegt. Des öfteren ist in diesen Gesetzen von den Behörden im Straffestsetzungsverfahren die Rede. So spricht § 13 G.V.G. von der Zuständigkeit von „Verwaltungsbehörden." Nach § 6 Abs. II Ziff. 3 E.G.St.P.O. ist das Straffestsetzungsverfahren ein „Verfahren im Verwaltungswege," bei dem „die Polizeibehörden" zum Erlaß einer Strafverfügung befugt sind. Ferner sprechen die §§ 413 Abs. I—III, 414 Abs. I—II, 418 St.P.O. von der Straftätigkeit der „Polizeibehörden." Aber nirgends sind diese Behörden als Ge-

14) Verwaltungsrecht, S. 337.
15) Vergl. die Ausf. unter III 1) S. 7 ff.

richte, die Polizeiverwalter als Richter anerkannt. Daraus ergibt sich, daß man es hier nicht mit richterlichen Organen zu tun hat. Diese Folgerung ist um so mehr gerechtfertigt, als eine gegenteilige Regelung bei ihrer außerordentlichen Wichtigkeit notwendig ausdrücklich hätte erfolgen müssen und auch sicher erfolgt wäre, wenn man sie beabsichtigt hätte.

Auch ergibt eine Untersuchung einzelner Bestimmungen der Strafprozeßordnung, daß man es bei der Polizeibehörde im Straffestsetzungsverfahren nicht mit einer richterlichen Stelle zu tun hat. § 413 Abs. IV St.P.O. hat folgenden Wortlaut: „Die Strafverfügung wirkt in betreff der Unterbrechung der Verjährung wie eine richterliche Handlung." Diese Bestimmung besagt zweierlei. Einmal ist daraus, daß diese Bestimmung überhaupt besteht, zu entnehmen, daß der Erlaß einer polizeilichen Strafverfügung keine „richterliche Handlung" ist. Denn gemäß § 68 St.G.B. unterbricht jede Handlung eines Richters, welche wegen der begangenen Tat gegen den Täter gerichtet ist, die Verjährung. Der Abs. IV des § 413 St.P.O. wäre also überflüssig gewesen, wenn der Polizeibehörde im Straffestsetzungsverfahren tatsächlich die Stellung eines Richters gegeben wäre. Weiter ist in § 413 Abs. IV St.P.O. die Ausdrucksweise gewählt, die Strafverfügung wirke in betreff der Unterbrechung der Verjährung „wie eine richterliche Handlung." Diesem Sprachgebrauch zufolge handelt es sich hier um eine Fiktion.[16] Nach H. A. Fischer[17] besteht eine Fiktion darin, daß Ungleiches gleichgesetzt wird. Von Enneccerus[18] wird das Wesen der Fiktion dahin gekennzeichnet, daß ein Rechtssatz so umgedeutet wird, daß er „seiner wahren Natur entgegen" „unter einen anderen Rechtssatz paßt." Der Rechtssatz, welcher hier umgedeutet wird, ist der, daß die „Polizeibehörden" zur Festsetzung der Strafe für Uebertretungen berufen sind [§ 413 Abs. I St.P.O., § 6 Abs. II Ziff. 3 E.G.St.P.O.]. Die Umdeutung besteht darin, daß die Straffestsetzung der Polizeibehörden unter § 68 St.G.B. paßt. Diese Umdeutung erfolgt nun „der wahren Natur entgegen." Daraus ist also als Regel zu erkennen, daß die polizeiliche Strafverfügung keine „richterliche" Handlung ist und infolgedessen den Charakter eines Aktes der Polizeibehörde benält.

16) Aehnliche Sprachwendung z. B. § 1923 II BGB.: „gilt als".
17) „Fiktionen und Bilder in der Rechtswissenschaft", im Arch. f. d. ziv. Praxis Bd. 117, S. 144.
18) Enneccerus, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Bd. I 1 § 27 I 2 b, S. 57.
19) a.a.O. S. 324.

Nach der Bezeichnung des zweiten Abschnitts des sechsten Buches der Strafprozeßordnung soll in der St.P.O. auch nur „das Verfahren nach vorangegangener polizeilicher Strafverfügung" geregelt werden. Danach steht das Verfahren bei Erlaß polizeilicher Strafverfügungen den Bestimmungen der St. P. O. gemäß gänzlich außerhalb des gerichtlichen Strafverfahrens. Eine Anwendung von strafprozessualen Vorschriften kann daher nicht in Betracht kommen. Das entspricht auch durchaus dem § 6 Abs. II Ziff. 3 E.G.St.P.O., dem zufolge allein landesrechtliche Vorschriften für die Regelung des polizeilichen Straffestsetzungsverfahrens maßgebend sein sollen. Levis bestreitet dies zwar[19] und behauptet, die „allgemeinen Bestimmungen" der St.P.O. behielten unbedingte Geltung auch für das polizeiliche Straffestsetzungsverfahren. Er führt aus, die St.P.O. überlasse es in Wirklichkeit nicht der Landesgesetzgebung, das polizeiliche Straffestsetzungsverfahren selbst zu regeln. Denn trotzdem sie nur „das Verfahren nach vorangegangener polizeilicher Strafverfügung" regeln wolle, lege sie selbst den wesentlichen Inhalt der polizeilichen Strafverfügung in § 413 Abs. III fest. Die von Levis aufgestellte Behauptung läßt sich jedoch nicht rechtfertigen. Zunächst wäre dann nicht ersichtlich, weshalb eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, die ja eine „allgemeine Bestimmung" der St.P.O. ist [§ 44], ausdrücklich auch bei der Versäumung der für die Anrufung des Gerichts festgesetzten Antragsfrist gegeben ist [§ 415 Abs. I St.P.O.].[20] Sodann läßt sich insbesondere die Behauptung von Levis nicht mit einer Berufung auf § 413 III St.P.O. begründen. Die Erklärung dafür, daß der wesentliche Inhalt der polizeilichen Strafverfügung in der St.P.O. festgelegt ist, ist in dem möglicherweise nachfolgenden gerichtlichen Verfahren zu finden. Da nämlich gegen den Erlaß der polizeilichen Strafverfügung dem Beschuldigten als einziger Rechtsbehelf der Antrag auf gerichtliche Entscheidung gegeben ist [§ 413 Abs. IIIa. E.St.P.O., § 3 Abs. I des pr. Ges. von 1883], liegt die Möglichkeit, daß der ordentliche Richter sich mit dem Tatbestande befassen muß, sehr nahe. Für diesen Fall konnte es dem Reichsgesetzgeber nicht gleichgültig sein, wie die strafbare Handlung zuvor von der Polizeibehörde geahndet war und in welcher Art die geahndete Straftat an das Gericht ge-

20) Siehe hierzu die Protokolle der Justiz-Kommission des Deutschen Reichstags, betr. die Beratung der Strafprozeßordnung und des Einführungsgesetzes, S. 699; ferner Voitus, Kommentar, zu § 453 S. 452.

langt. Die polizeiliche Strafverfügung ersetzt sodann in dem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren die Anklageschrift und die Entscheidung über die Eröffnung des Hauptverfahrens [§ 416 Abs. I St.P.O.]. Auch aus diesem Grunde mußte der Reichsgesetzgeber darauf bedacht sein, in die polizeiliche Strafverfügung die wesentlichen Erfordernisse der Anklageschrift [§ 200 St.P.O.] und des Beschlusses über die Eröffnung des Hauptverfahrens [§ 207 St.P.O.], über welche die in § 413 Abs. III St.P.O. aufgestellten Anforderungen an die polizeiliche Strafverfügung nicht hinausgehen, aufzunehmen. So hat der Reichsgesetzgeber bei Schaffung des § 413 Abs. III St.P.O. sich nicht von der Absicht leiten lassen, die polizeiliche Strafverfügung von sich aus zu regeln, sondern der Grund hierfür liegt in der Möglichkeit des Eintritts eines gerichtlichen Strafverfahrens — ein Grund, der mit der Regelung des „Verfahrens n a c h vorangegangener polizeilicher Strafverfügung" in engstem Zusammenhange steht.

bb.

So ist also auf Grund der Reichsjustizgesetze dem Polizeiverwalter bei Erlaß von Strafverfügungen keine „richterliche" Stellung, der polizeilichen Strafverfügung nicht der Charakter einer „richterlichen" Handlung einzuräumen. Es bleibt weiter zu untersuchen, ob nicht die Landesgesetzgebung dem Polizeiverwalter in dieser Tätigkeit eine dem Richter wenigstens ähnliche Stellung [insbesonde bez. seiner Unabhängigkeit] verliehen hat. Nach den §§ 413 Abs. I St.P.O., 6 Abs. II Ziff. 6 E.G.St.P.O. wäre eine solche Regelung der Stellung des Polizeiverwalters mit rechtlicher Wirkung durchaus möglich.[21]

§ 1 des preuß. Gesetzes vom 23. IV. 1883 bestimmt, w e r die den „Polizeibehörden" überlassene Festsetzung von Strafen auszuüben hat. Hierfür ist, ohne seine Stellung hierbei besonders festzulegen, der Polizeiverwalter bestimmt. Im übrigen spricht das Gesetz, wie auch die Reichsjustizgesetze, von der Festsetzung der Strafe durch die „Polizeibehörden;" so insbesondere §§ 2, 4 unter b., 10 und 11. Andere Gesetze, die die Stellung der Polizeibehörde bei Erlaß polizeilicher Strafverfügungen näher festlegen, bestehen nicht. Also auch hier fehlt jeglicher Anhaltspunkt, von der Stellung der Polizeibehörden als der eines Richters zu reden.

21) Siehe hierzu: Hofacker, Ueber die Grenzabscheidung zwischen Strafrechtsprechung und Verwaltung, S. 126 f. und W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, S. 56. Ferner Scheurlen, a.a.O. S. 93 ff.

c.

aa.

Auch die folgende Betrachtung zeigt, daß man bei der Uebertragung des Rechts an die Polizeibehörden, Strafen festzusetzen, von der Schaffung besonders gearteter unabhängiger Instanzen abgesehen hat. Allein maßgebend für die Uebertragung dieses Rechts war der Gedanke, den Verstoß gegen Uebertretungen möglichst zweckmäßig zu ahnden. Der größte Teil der Uebertretungen ist in Polizeiverordnungen enthalten. Sie bilden besonders leichte Straffälle, die im ordentlichen Strafverfahren eine viel zu schwerfällige Aburteilung erfahren würden. Bei den häufigen Verstößen gegen Uebertretungstatbestände würden die ordentlichen Richter zu sehr mit Bagatellstrafsachen belastet sein. Der Beschuldigte selbst hat ein großes Interesse daran, nicht wegen eines kleinen Verstoßes, der zumeist entweder auf ganz geringem Verschulden oder auf leichtsinnigem Verhalten beruht, keineswegs jedoch unehrenhaft ist, die Schande auf sich nehmen zu müssen, von demselben Strafrichter abgeurteilt zu werden, der auch über schwere Straftatbestände erkennt. Aus diesen Gesichtspunkten sind die für die Einführung des polizeilichen Straffestsetzungsverfahrens maßgebend gewesenen Gründe klar zu erkennen: es sollte eine Unterwerfung des Beschuldigten unter ein gerichtliches — oder gerichtlich geartetes — Verfahren nach Möglichkeit überhaupt vermieden werden.[22] Ein ordentliches Strafverfahren sollte in solchen Fällen gar nicht einsetzen. Man wollte also für diese Ahndung der Uebertretung bewußt alle Grundsätze eines formellen gerichtlichen Verfahrens ausschalten. Nachträglich aus grundsätzlichen Erwägungen heraus die für eine Strafrechtsprechung allgemein geltenden Richtlinien und Bestimmungen auf die Polizeibehörden zu übertragen, würde den durch das Straffestsetzungsverfahren zu erreichenden Zweck geradezu vereiteln. Ferner sind die Polizeibehörden, da sich die Uebertretungen zum größten Teil gegen speziell von der Polizei wahrzunehmende Interessen richten, zur Verfolgung und Ahndung der Uebertretungen besonders geeignet. Die Ausführungs-Anweisung vom 8. VI. 1883 § 2 spricht sogar davon, daß die Polizeibehörden „zur Wahrung der polizeilichen Interessen" von der Straffestsetzungsbefugnis Gebrauch machen

22) Vergl. die Materialien zu den Reichsjustizgesetzen, III 1 S. 288.

sollen. Auch Dohna gibt einem solchen Gedanken Ausdruck, indem er das polizeiliche Straffestsetzungsverfahren damit rechtfertigt, daß es sich hier handle um die Ahndung von „Verstößen gegen Normen, welche aus dem Bedürfnisse der Verwaltung geboren, zum Schutze der öffentlichen Ordnung ergangen sind."[23] Es liegt in der Uebertragung des Rechts an die Polizeibehörden, Strafen festzusetzen, zugleich ein Mittel, Störer der öffentlichen Ordnung durch öffentliche Strafen hiervon abzuschrecken und sie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu erziehen. Diesem Zwecke dienen aber die Polizeibehörden, so wie sie sich in die landesrechtliche Verwaltungsorganisation einreihen, nicht als besondere unabhängige Organe.

bb.

Die geschichtliche Entwickelung des polizeilichen Straffestsetzungsverfahrens bestätigt weiter diese Anschauung. Dem sog. Polizeistaat war eine Scheidung zwischen kriminellem Strafrecht und einem aus den Aufgaben der Polizei heraus entwickelten Polizeistrafrecht bekannt. Entsprechend dieser materiellen Scheidung war auch formell die Gerichtsbarkeit in eine kriminelle und polizeiliche geteilt. § 11 II 17 A.L.R. bestimmt: Die Untersuchung und Bestrafung der gegen Polizeigesetze begangenen Uebertretungen kommt, sobald damit kein vorsätzliches oder schuldbares Verbrechen verbunden ist, der Polizeigerichtsbarkeit zu. Der allmählich sich durchringende Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung fand erst in den Jahren 1848—1850 in Preußen seine staatsrechtliche Anerkennung. Die französische Strafprozeßordnung von 1808 war hierfür vorbildlich. Sie hatte entsprechend diesem Grundsatz die Gerichtsbarkeit in Polizeistrafsachen ausschließlich den Gerichten, und zwar dem Friedensrichter übertragen. In § 182 der von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossenen Grundrechte des deutschen Volkes hieß es demnach: Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte; der Polizei steht keine Strafgerichtsbarkeit zu. Art. 86 der preuß. Verfassung vom 31. I. 1850 bestimmte: Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt. Inzwischen hatte auch eine Verord-

23) Graf zu Dohna, a.a.O. im Verw. Arch. Bd. 30, S. 237. Vergl. ferner O. Gerland im Verw. Arch. Bd. 4, S. 207.

nung vom 3. I 1849 [Ges. Samml. S. 14] die Strafgewalt der Polizeiobrigkeiten tatsächlich beiseitigt. In gleicher Richtung bewegt sich auch das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. III. 1850. Das Verordnungsrecht ist den Polizeibehörden in § 5 ausdrücklich zuerkannt; dagegen ist die Aburteilung der Uebertretung dieser Vorschriften dem Richter übertragen. § 17 ds. Gs. sagt klar: Die Polizeirichter haben über alle Zuwiderhandlungen zu erkennen.

Während man die grundsätzliche Trennung der Justiz und Verwaltung als Wohltat empfand,[24] stellte sich jedoch bald heraus, daß eine ausnahmslose Durchführung dieses Grundsatzes sich praktisch nicht günstig auswirke. Ohne jedoch mit diesem Grundsatz brechen zu wollen, räumte man den Polizeibehörden die Befugnis ein, vorläufig für Uebertretungen Strafen festzusetzen, die aber nur dann endgültig sein sollten, wenn der Beschuldigte auf den ordentlichen Rechtsweg verzichte. So entstand das Gesetz vom 14. V. 1852. Dieses Gesetz war, im Gegensatz zu der wenige Jahre vorher beseitigten Polizeigerichtsbarkeit, von dem Gedanken getragen, daß nicht wieder ein selbständiges Strafrecht der Polizei begründet werden solle, sondern daß nur die örtlichen Polizeiverwalter, gleichsam als Gehilfen des ordentlichen Strafrichters, die Strafen vorläufig festzusetzen haben. Ihre Stellung als Polizeibehörden im Rahmen der Verwaltungsorganisation ist damit unangetastet. Das ergibt sich deutlich aus der Vorgeschichte dieses Gesetzes.[25] Bereits während der Beratungen über den Entwurf des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. III. 1850 wurde an die Kammer ein Antrag des Inhalts gerichtet, die Straffestsetzung der örtlichen Polizeiverwaltung zu übertragen. Als Motiv dieses Antrags wurde angegeben: „Die Kraft der Polizeiverwaltung wird gelähmt, wenn ihr nicht die Befugnis beigelegt wird, kleine Polizeistrafen zu verhängen." Dieser Antrag wurde abgelehnt; jedoch in dem folgenden Jahre ein Antrag desselben Inhalts eingebracht. Diesmal lautete die Begründung, daß „die Verfolgung von Polizeikontraventionen durch die Polizeirichter oft wesentlich erschwert werde, die Verfolgung daher und die Bestrafung häufig unterblieben, die Straflosigkeit aber entsittli-

24) Siehe Planck: Systematische Darstellung des deutschen Strafverfahrens auf Grundlage der neueren Strafprozeßordnungen seit 1848, S. 56. Ferner Förstemann, Prinzipien des preuß. Polizeirechts, S. 259.
25) Siehe zum folgenden die Quellen bei Förstemann, a.a.O. S. 241 ff.
26) Siehe bei Förstemann, a.a.O. S. 245.

chend wirke." Die Befugnis zur Straffestsetzung sollte ebenfalls wieder den „Polizeibehörden" übertragen werden; über deren Stellung in diesem Verfahren war jedoch weiter nicht die Rede. Während dieser Antrag in der ersten Kammer angenommen wurde, kam er in der zweiten Kammer nicht mehr zur Beratung. Ein neuer dritter Antrag wurde in einem Entwurf zu einem „Gesetz über die vorläufige Feststellung der Strafe von Uebertretungen" im Jahre 1852 den Kammern vorgelegt, der das demnächst beschlossene Gesetz vom 14. V. 1852 abgab. Gemäß § 1 dieses Gesetzes war demjenigen, der „die Polizeiverwaltung in einem bestimmten Bezirke auszuüben hat," die Befugnis erteilt, „wegen der in diesem Bezirk verübten, sein Ressort betreffenden Uebertretungen die Strafe vorläufig durch Verfügung festzusetzen." Ueber diese Tätigkeit der Polizeiverwalter sagt der Kommissionsbericht vom 16. II. 1854, daß die den Polizeibehörden hiermit erteilte Befugnis nur als ein Ausfluß ihrer [„exekutiven"] Verwaltungstätigkeit, nicht als solcher einer „richterlichen Gewalt" angesehen werden könne.[26] Dadurch ist klar zum Ausdruck gekommen, daß es sich hier nicht um die Begründung eines besonderen Polizeistrafrechts handelt, der Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung unangetastet geblieben und den Polizeiverwaltern, ohne sie damit als Richter zu qualifizieren, im Rahmen ihrer sonstigen Verwaltungstätigkeit das Recht einer vorläufigen Straffestsetzung gegeben worden ist. Gerade die kurz vorher erfolgte Aufhebung der Polizeigerichtsbarkeit beweist, daß der Gedanke an unabhängige rechtsprechende Polizeiorgane diesem Gesetze weit ferngelegen hat. Das Reglement, die Ausführung des Gesetzes vom 14. V. 1852 über die vorläufige Straffestsetzung wegen Uebertretungen betreffend, vom 30. IX. 1852 [Min. Bl. f. d. In. Verw. 1852 S. 259 ff.] bestimmte daher in § 29, daß die „Landräte, sooft sich dazu Gelegenheit bietet, die Handhabung der Befugnis der vorläufigen Straffestsetzung prüfen und die erforderliche Belehrung und Remedur eintreten lassen" sollten. Der durch das Gesetz vom 14. V. 1852 geschaffene Zustand bestand nun zur Zeit des Inkrafttretens der Reichsjustizgesetze. Diese änderten an dem Zustande nichts. Auch sie stellten zwar den Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung auf. § 1 G.V.G. lautet: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt." § 6 Abs. II Ziff. 3 E.G.St.P.O.

erhält jedoch das landesgesetzlich geregelte Straffestsetzungsverfahren ausdrücklich aufrecht. Deshalb konnte auch das Cirkular an sämtliche Königliche Regierungen, das Verfahren bei der vorläufigen Straffestsetzung wegen Uebertretungen betreffend, vom 15. IX. 1879,[27] feststellen, daß „in der Kompetenz der Polizeibehörden zur vorläufigen Festsetzung von Geldstrafen gemäß § 1 des Gs. v. 14. V. 1852 für jetzt nichts geändert" sei. An diesem Zustande änderte auch das einige Jahre später ergehende Gesetz vom 23. IV. 1883 nichts. Dieses trug nur der veränderten Gesetzgebung Rechnung [Reichsjustizgesetze], konnte daher das alte Gesetz, insbesondere soweit es sich um die hier in betracht kommenden Bestimmungen handelte, zum Teil wörtlich übernehmen [vergl. z. B. §§ 1, 5, 7 des alten Gesetzes mit §§ 1, 3, 4 des neuen Gesetzes]. Daher rechtfertigt sich auch für den zur Zeit geltenden Rechtszustand der Schluß, daß formell die polizeiliche Strafverfügung als Verfügung einer Verwaltungsbehörde erlassen wird, der die besondere Stellung eines unabhängigen Organs nicht beigelegt ist.

3. Ergebnis der eigenen Behandlung.

Auf Grund dieser Behandlung, der Trennung des materiellen Gehalts der polizeilichen Strafverfügung von dem formellen Straffestsetzungsverfahren, ist als Ergebnis festzustellen, daß die polizeiliche Strafverfügung zwar ihrem Inhalt nach einen Akt der Rechtsprechung darstellt, der Form nach jedoch als Verwaltungsakt erlassen wird. Hierbei nehmen die Polizeibehörden keine Sonderstellung ein; vielmehr ist ihnen ihre allgemeine Stellung im Rahmen der Organisation der Polizeiverwaltung belassen. Da die Polizeibehörden einer Ueberwachung durch die Aufsichtsbehörde unterliegen, ist das Recht der Aufsichtsbehörde, gegenüber polizeilichen Strafverfügungen einzuschreiten, grundsätzlich zu bejahen.

Zweiter Hauptteil:
Die Rechte der Aufsichtsbehörde im besonderen.

Auf dem Gebiete der Polizeiverwaltung stehen der Aufsichtsbehörde grundsätzlich zwei Mittel zur Seite, Akte der

27) Min.Bl. f. d. In. Verw., Jahrg. 1879, S. 261 f.

untergeordneten Polizeibehörde zu beseitigen: das sog. Eintrittsrecht des Vorgesetzten und das Anweisungsrecht. Während letzteres gesetzlich begründet ist in § 1 Abs. II des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. III. 1850, ist das sog. Eintrittsrecht des Vorgesetzten erst im Laufe der Zeit, insbesondere durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts entwickelt worden.[1]

Beiden Aufsichtsrechten liegt der Gedanke der „Einheit der Polizeigewalt" zugrunde.[2] Man geht davon aus, daß die Polizeigewalt ein Ausfluß der Staatshoheit ist. Wie diese ist die gesamte Polizeigewalt von einem einheitlichen Willen getragen. Da die staatsrechtliche Verantwortung für die Bildung dieses Willens den Jnnenminister trifft, ist dieser die ursprüngliche und letzte Autorität auf dem Gebiete der Polizeiverwaltung. Von diesem höchsten Organ bis zu den niedrigsten örtlichen Instanzen herrscht eine straffe Unterordnung. Der Wille, welcher von diesem ausgeht, ist unbedingt bindend für die nachgeordneten Polizeibehörden. Die Organisation der Polizeiverwaltung bringt es mit sich, daß auch jede Instanz ihrer jeweilig übergeordneten in dem von dieser ausgehenden Willen Folge zu leisten hat. Dabei ist es bedeutungslos, ob die Polizeiverwaltung von einer staatlichen Behörde geführt wird (§ 2 Pol.Verw.Ges.), oder ob sie, was sehr häufig bei der örtlichen Polizeiverwaltung zutrifft, einem Kommunalbeamten übertragen ist. Denn auch im letzten Falle bleibt der staatliche Charakter der Tätigkeit der Polizei gewahrt gemäß § 1 Abs. I und II Pol.Verw.Ges. So äußert sich also die Aufsichtsgewalt und die Gehorsamspflicht auf dem Gebiete der Polizeiverwaltung in einer besonders strengen Form.

1. Das sog. Eintrittsrecht.

Das sog. Eintrittsrecht des Vorgesetzten besteht darin, daß die vorgesetzte Behörde in Ausnahmefällen unmittelbar selbst solche Verwaltungsakte vornehmen kann, die gesetzlich zum Zuständigkeitsbereich der ihrer Aufsicht unterliegenden Behörde gehören. Es bedeutet also einen Bruch der sachlichen Zuständigkeitsordnung. Die Begründung dieses Rechts liegt in

1) Siehe hierzu die Entscheidungen des O.V.G. 5/74; 23/209 ff, 214; 31/433; 74/341. Ferner Hatschek, Lehrbuch § 12 III 2 S. 77; von Brauchitsch, Kommentar a.a.O. I S. 289.

2) Hierzu Drews, Preuß. Polizeirecht S. 97; O. Mayer a.a.O.; Fleiner S. 93; Thoma S. 177; O. Gerland, in Arch. f. öff. Recht 17/230.

folgender Erwägung: Die Aufgabe der Polizei besteht in „Gefahrenabwehr";[3] die öffentliche Ordnung soll dadurch gesichert sein, daß die ihr unmittelbar drohenden Gefahren abgewendet werden. Nun ist es nicht selten, daß die der öffentlichen Ordnung drohenden Gefahren plötzlich auftreten oder, wenn sie entfernt schon bestanden, plötzlich so stark werden, daß sie nur durch sofortiges Handeln abgewendet werden können. Tritt hierzu der Fall ein, daß der zur Abwendung dieser Gefahren sachlich zuständige Polizeiverwalter versagt oder nach Ansicht der übergeordneten Instanz unzweckmäßig handelt, so bleibt häufig der Aufsichtsbehörde notgedrungen nichts anderes übrig, als — sei es aus eigenem Antrieb oder auf Anrufung — zur Beseitigung der Gefahr selbst einzugreifen. Ist es hierbei nicht mehr möglich, unter Aufrechterhaltung der sachlichen Zuständigkeitsordnung die untergeordnete zuständige Behörde mit der entsprechenden Anweisung zu versehen, so muß sie eben selbst unter Ausschaltung des zuständigen Polizeiverwalters und damit unter Verletzung der sachlichen Zuständigkeitsordnung handeln. Dieses Recht der Aufsichtsbehörde ist mit dem Zwecke der Polizeiverwaltung, einer wirksamen Gefahrenabwehr, notwendig unlösbar verbunden. In Literatur und Rechtsprechung besteht hieran kein Zweifel.

Es sind also vor allem zwei Gesichtspunkte, die für die Begründung des sog. Eintrittsrechts des Vorgesetzten maßgebend sind: einmal ein gefährlicher Zustand, der nur durch sofortiges Handeln beseitigt werden kann, sodann die Tatsache, daß dieser gefährliche Zustand nur durch unmittelbares Handeln des Vorgesetzten, ohne daß für die Anweisung der sachlich zuständigen untergeordneten Behörde Zeit bleibt, abgewendet werden kann. Aus diesen Gesichtspunkten, die zur Begründung des Rechts des Selbsteintritts des Vorgesetzten auf dem Gebiete der reinen Polizeiverwaltung („Gefahrenabwehr") führen, ergibt sich, daß dieses Recht des Selbsteintritts der Aufsichtsbehörde gegenüber polizeilichen Strafverfügungen nicht eingeräumt werden kann. Es stehen sich hier zwei ganz verschiedenartige Betätigungsgebiete der Polizei gegenüber. Während der Polizeiverwalter in seiner reinen polizeilichen Tätigkeit die Gefahrenabwehr erstrebt, setzt er durch Strafverfügungen öffentliche Strafen fest. Seine letztere Tätigkeit hat mit der einer

3) Siehe Friedrichs, „Gefahr", im Pr. Verwaltungsblatt 42/51; Hatschek S. 120.

unmittelbaren Gefahrenabwehr nichts zu tun. Vielmehr nimmt jene im Gegensatz zu dieser, die häufig ein sofortiges, hastiges Tätigwerden verlangt, einen ganz ruhigen, genau geordneten Gang. So ergibt sich einmal aus der Verschiedenartigkeit der beiden Tätigkeiten — Gefahrenabwehr und Festsetzung einer öffentlichen Strafe —, daß Grundsätze, die ihrer inneren Natur nach nur für die Gefahrenabwehr gelten können und wollen, nicht auch auf die Straffestsetzung übertragen werden dürfen. Ferner sind auch praktisch die Ausnahmefälle, die das Eintrittsrecht des Vorgesetzten bei der Gefahrenabwehr begründen, im Straffestsetzungsverfahren undenkbar. Denn wenn eine polizeiliche Strafverfügung erlassen ist, ist dem Beschuldigten eine Frist von einer Woche gegeben für die Einreichung eines Antrags auf gerichtliche Entscheidung. Dieselbe Frist hat er auch zur Verfügung, um die Aufsichtsbehörde mit dem Tatbestande zu befassen, und während dieser Frist hat auch die Aufsichtsbehörde genügend Zeit, der untergeordneten sachlich zuständigen Polizeibehörde ihren Willen mitzuteilen. Ein Eintrittsrecht der Aufsichtsbehörde kann daher hier niemals in Betracht kommen.

2. Das Anweisungsrecht.

Ein Anweisungsrecht gegenüber den Polizeiverwaltern bez. erlassener Strafverfügungen ist dagegen der Aufsichtsbehörde nicht zu versagen. § 1 Abs. II des Gesetzes über die Polizeiverwaltung vom 11. III. 1850 läßt keinen Zweifel darüber, daß die Polizeibehörden in allen Angelegenheiten, die ihnen zur Erledigung zugewiesen sind, der Ueberwachung durch die Aufsichtsbehörden unterliegen. Die Ueberwachung erstreckt sich auch infolgedessen sowohl auf die Gesetzmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit einer erlassenen Strafverfügung.

C. Ergebnis der Arbeit.

Das Ergebnis der Arbeit ist kurz dahin zusammenzufassen:

1. Die grundsätzliche Frage, ob der Aufsichtsbehörde das Recht zuzusprechen ist, gegen polizeiliche Strafverfügungen der ihr untergeordneten Polizeibehörden einzuschreiten, ist zu bejahen. Die Bejahung folgt daraus, daß es sich bei der polizeilichen Strafverfügung um eine Entscheidung handelt, die

a) ihrem Inhalt nach sich zwar mit der Materie der Rechtsprechung befaßt,
b) formell jedoch als Verwaltungsakt anzusehen ist, den die Polizeibehörde in ihrer allgemeinen Stellung innerhalb der Organisation der Polizeiverwaltung erläßt.

2. Das Recht des Selbsteintritts, das der Aufsichtsbehörde in bestimmten Ausnahmefällen auf dem Gebiete der reinen Polizeiverwaltung zusteht, ist ihr gegenüber polizeilichen Strafverfügungen nicht gegeben.
3. Als einziges Mittel, gegen Strafverfügungen der ihr unterstellten Polizeibehörde einzuschreiten, ist der Aufsichtsbehörde das Recht der Anweisung gegeben.

Lebenslauf.

Am 22. Juni 1905 wurde ich zu Münster in Westfalen geboren. Meine Eltern, Bürgermeister Wilhelm Bohnenkamp und seine Ehefrau Gertrud geb. Overhage, wohnen in Stadtlohn, wo mein Vater das Amt Stadtlohn verwaltet. Jch besuchte von Sexta bis Obertertia die öffentliche Rektoratschule in Stadtlohn und sodann das humanistische Gymnasium in Dülmen von Untersekunda bis Oberprima. Dort wurde mir am 3. März 1924 das Reifezeugnis unter Befreiung von der mündlichen Reifeprüfung erteilt. In Münster, Berlin und Marburg studierte ich die Rechte und bestand vor der Prüfungskommission bei dem Oberlandesgericht zu Kassel am 4. und 7. Juli 1928 die erste juristische Prüfung. Am 20. Dezember 1929 promovierte ich bei der juristischen Fakultät der Universität Marburg mit dem Prädikat „cum laude."

Joseph Bohnenkamp.